

Repressionen gegen Ägyptens Zivilgesellschaft: staatliche Gewalt, Verengung des öffentlichen Raums und außergesetzliche Verfolgung

Grimm, Jannis

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Grimm, J. (2015). *Repressionen gegen Ägyptens Zivilgesellschaft: staatliche Gewalt, Verengung des öffentlichen Raums und außergesetzliche Verfolgung*. (SWP-Aktuell, 60/2015). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-438933>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Repressionen gegen Ägyptens Zivilgesellschaft

Staatliche Gewalt, Verengung des öffentlichen Raums und außergesetzliche Verfolgung

Jannis Grimm

Seit dem Militärputsch im Juli 2013 zeichnet sich das ägyptische Regime unter anderem dadurch aus, dass die Grenzen dessen, was an politischen Aktivitäten zulässig ist, nicht klar definiert werden. Die graduelle Verengung des öffentlichen Raums durch immer neue Präsidialdekrete zeigt vielmehr, dass sich die roten Linien jederzeit verschieben können. Dazu kommt in immer stärkerem Maße ein Missbrauch der Staatsgewalt gegen Vertreterinnen und Vertreter der ägyptischen Zivilgesellschaft, etwa in Form von Folter und Zwangsverschleppungen. Menschenrechtsaktivisten werden hierbei zunehmend von Zeugen zu Opfern von Übergriffen. Im Visier der Staatssicherheit, einer politisierten Judikative und konkurrierender Ministerien können sie ihre Rolle als Watchdogs immer weniger ausfüllen. Deutschland sollte sich vor diesem Hintergrund gemeinsam mit seinen europäischen Partnern für die Wahrung bürgerlicher Grundrechte und rechtsstaatlicher Standards in Ägypten einsetzen und seine Unterstützung stärker auf den Bedarf ägyptischer Nichtregierungsorganisationen abstimmen.

Am 4. Mai 2015 veröffentlichte das Cairo Institute for Human Rights Studies (CIHRS), eine gemeinsame Erklärung der führenden nichtstaatlichen Menschenrechtsorganisationen (MRO) in Ägypten. Diese äußerten darin massive Kritik an den »zunehmend aggressiven« Maßnahmen der Behörden, die sie als Versuch werteten, die ägyptische Zivilgesellschaft »langsam zu erdrosseln«. Gleichzeitig erinnerten die Unterzeichner die ägyptische Regierung an ihre Selbstverpflichtung gegenüber dem Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen: Im März 2015 hatte die Führung in Kairo anlässlich

der regelmäßigen Überprüfung der Menschenrechtssituation in Ägypten den Großteil der internationalen Empfehlungen zur Verbesserung der Lage akzeptiert. In ihrer Stellungnahme hatte sie zugesichert, das umstrittene Demonstrationsrecht und auch die Gesetzgebung zu den Nichtregierungsorganisationen (NRO) zu überdenken. Dabei hatte sie auch die Rolle der Zivilgesellschaft als essentieller Partner bei der Stärkung der Menschenrechte hervorgehoben.

Die Erklärungen sind jedoch Lippenbekenntnisse geblieben: Militär und Polizei gehen weiterhin routiniert mit Brutalität

Jannis Grimm ist Forschungsassistent im Projekt »Elitenwandel und neue soziale Mobilisierung in der arabischen Welt«. Das Projekt wird gefördert aus Mitteln des Auswärtigen Amtes im Rahmen der Transformationspartnerschaften mit der arabischen Welt sowie der Robert Bosch Stiftung und kooperiert mit der Friedrich-Ebert-Stiftung, dem Studienwerk der Heinrich Böll Stiftung sowie dem Institut für Begabtenförderung der Hanns-Seidel-Stiftung.

SWP-Aktuell 60
Juli 2015

und Willkür gegen Oppositionelle vor. Folter ist an der Tagesordnung, wie Statistiken des El-Nadeem-Centers für Folteropfer belegen. Darüber hinaus häufen sich die Berichte über systematische Anwendung sexueller Gewalt der Sicherheitskräfte gegen Häftlinge, Homo- und Transsexuelle und Demonstrierende. Selbst der staatliche National Council for Human Rights (NCHR), der aufgrund seiner Besetzung mit regimeloyalen Persönlichkeiten gewöhnlich eher konservative Opferzahlen meldet, kritisiert in seinen Berichten immer öfter gravierende Menschenrechtsverletzungen. Betroffen sind hiervon keineswegs nur Mitglieder der seit Herbst 2013 verbotenen Muslimbruderschaft. Vielmehr befanden sich nach Angaben des NCHR unter den mehr als 1900 Zivilisten, die nach dem Militärputsch im Sommer 2013 bis Jahresende 2014 getötet wurden, auch 550 Personen ohne persönlichen Bezug zu den Islamisten. Die Dunkelziffer dürfte noch höher liegen.

Verengung des öffentlichen Raums

In Abwesenheit eines Parlaments (aufgelöst im Sommer 2012) wurde der Handlungsspielraum zivilgesellschaftlicher Akteure durch eine Reihe von Präsidialdekreten systematisch eingeschränkt. Insbesondere das vage gehaltene neue Versammlungsgesetz, die verschärften Regeln zur ausländischen Finanzierung, die Einführung einer Registrierungspflicht und die Unterstellung unter die Kontrolle des Sozialministeriums erschweren die Arbeit lokaler und ausländischer NRO, aber auch von Parteien, Gewerkschaften und Jugendgruppen nachhaltig. Mehrdeutige Formulierungen in den Gesetzestexten sind dabei mitnichten ein Ausdruck legislativer Inkompetenz. Angesichts dessen, dass Vorgaben in anderen Politikfeldern, etwa beim neuen Investitionsgesetz, deutlich präziser formuliert wurden, liegt es nahe, dass die begrifflichen Unschärfen vielmehr taktischer Natur sind, um potentielle Regimekritiker zu verunsichern und den zuständigen Behörden maximale Handlungsfreiheit einzuräumen. Eine Koalition

der wichtigsten nationalen MRO sprach daher bereits im Juli 2014 in einem an Premierminister Ibrahim Mahlab adressierten Memorandum von einer »Kriegserklärung« an die Zivilgesellschaft. Dabei setzt die Staatsführung unter Abdel Fattah al-Sisi in erster Linie auf die Judikative als ausführendes Organ: Anders als das Mubarak-Regime, das Dissens stark über illegale Einschüchterungstaktiken einzudämmen suchte, verfolgt die Sisi-Administration eine Strategie der Verrechtlichung von Repression. Tatsächlich stecken die seit Juli 2013 erlassenen Präsidialdekrete einen restriktiven Rahmen ab, der autoritäres Regieren ohne Notstandsverordnungen ermöglicht.

Begrenzung der Versammlungsfreiheit

Die ägyptischen Behörden haben den Handlungsspielraum der Zivilgesellschaft graduell eingeschränkt und auf unterschiedliche Segmente der Gesellschaft ausgeweitet. In einem ersten Schritt wurden im Nachgang des Militärputsches vor allem die Anhänger des abgesetzten Präsidenten Mohammed Mursi verfolgt. Die Einstufung als Terrororganisation zum Jahreswechsel 2013/14 rückte die Muslimbrüder explizit in den Kompetenzbereich der Staatssicherheit. Die Verfassung vom Januar 2014 enthält einen Artikel, der den Kampf gegen »alle Erscheinungsformen von Terrorismus« zum Staatsziel erklärte und die Sicherheitskräfte hierfür mit weitreichenden Befugnissen ausstattete. Seither hat das Regime die Definition von Terrorismus wiederholt per Dekret geändert und dabei immer weiter gefasst, so dass heute nicht nur Muslimbrüder, sondern alle regimekritischen Akteure unter dem Vorwand, sie bedrohten die öffentliche Ordnung, die nationale Einheit oder die Interessen der Gesellschaft, durch die Staatssicherheit verfolgt werden können.

Im November 2013 wurde als Reaktion auf die täglichen Massenproteste des Sympathisantenkreises der Muslimbruderschaft, die sich unter dem Dach der sogenannten Anticoup-Allianz landesweit organisierten, ein »Protestgesetz« erlassen, das unter An-

drohung drastischer Strafen das Streik- und Versammlungsrecht einschränkt. Das Gesetz, das alle kollektiven Aktionen einer polizeilichen Genehmigungspflicht unterstellt, legt fest, dass die Organisatoren einer Demonstration sieben Tage im Voraus bei der zuständigen Polizeiwache mit Route, Teilnehmerzahl und den Namen der Verantwortlichen vorstellig werden müssen. Verstöße gegen dieses Verfahren, aber auch gegen die vage Auflage, »die Produktivität« des Landes mit dem Protest nicht zu beeinträchtigen, werden als Straftaten geahndet.

Das Protestgesetz hat mittlerweile zu einem De-facto-Verbot aller Demonstrationen geführt. Denn die Behörden erteilen kaum noch Genehmigungen. Zudem wird das Gesetz zunehmend auch rückwirkend angewandt. Damit liefert es heute den gängigsten Vorwand für die strafrechtliche Verfolgung der mehr als 41 000 politischen Häftlinge, darunter prominenter Aktivisten der Tahrir-Revolution wie des Bloggers Alaa Abdel Fattah oder der Menschenrechtsanwältin Yara Sallam.

Ergänzt wurde das Protestgesetz durch einen Präsidialerlass vom 27. Oktober 2014, der nahezu alle öffentlichen Einrichtungen zu militärischen Einrichtungen erklärte – mit der Konsequenz, dass alle dort begangenen Straftaten (auch rückwirkend) durch Militärtribunale geahndet werden können. Dazu zählen nicht nur Elektrizitätswerke, Pipelines, Bahnhöfe und Brücken, sondern auch Universitäten. Denn diese haben sich in Reaktion auf die Niederschlagung der Anticoup-Straßenproteste seit Ende 2013 zum Epizentrum des Widerstands gegen die Rückkehr zur autokratischen Ordnung entwickelt.

Einschränkung der Vereinigungsfreiheit

Seit Ende 2014 nehmen die Sicherheitsbehörden verstärkt auch gemeinwohlorientierte zivilgesellschaftliche Organisationen ohne explizite politische Agenda oder formale Zugehörigkeit zu einem politischen Lager ins Visier. Dies betrifft insbesondere Menschenrechtsorganisationen, die in

Ermangelung einer funktionierenden institutionellen Gewaltenteilung und einer unabhängigen Presse eine wichtige Kontrollfunktion gegenüber der Exekutive einnehmen. Immer häufiger werden nun die Zeugen und Dokumentare der Repression und der Menschenrechtsverletzungen des Sicherheitsapparats zu dessen Opfern.

Im Juni 2014 kündigte Sozialministerin Ghada Waly einen neuen Gesetzentwurf zur Regulierung der Arbeit von NRO an, der das Vereinigungsgesetz 84/2002 aus der Mubarak-Ära ersetzen sollte. Eine Aufsichtsbehörde mit Veto-Befugnissen sollte fortan die Registrierung, Finanzierung und die Personalentscheidungen von NRO kontrollieren, die in Ägypten arbeiten. Besonders besorgniserregend war der Hinweis, dass dem Komitee auch Vertreter der Staatssicherheit und des Innenministeriums angehören sollten. Die Teilnahme an politischen Aktivitäten sollte NRO ebenso untersagt sein wie ungenehmigte Feldforschung, Datenerhebung oder Publikationen.

Aufgrund massiver öffentlicher Kritik wird das Gesetz bislang zurückgehalten. Allerdings wird das Vorgängergesetz seitdem konsequenter angewendet. Bis zum 10. November 2014 mussten sich NRO formell registrieren lassen. Dadurch wird die Vereinigungsfreiheit massiv beschnitten. Denn durch die Registrierung unterwerfen die Organisationen ihre Arbeitsinhalte und -prozeduren den Weisungen des Ministeriums. Das repressive Potential ergibt sich dabei vor allem aus dem großen Interpretationsspielraum, den die vage formulierten Paragraphen des Gesetzes den Behörden lassen: So besagt etwa Artikel 11, dass einem Verein die Anerkennung untersagt werden kann, wenn seine Aktivitäten die nationale Einheit oder die öffentliche Ordnung und Moral gefährden könnten oder wenn er die Partikularinteressen einzelner Parteien oder Gewerkschaften vertritt. Artikel 17 verbietet zudem die Annahme von Geldern aus dem Ausland, sofern das Ministerium nicht ausdrücklich zugestimmt hat. Verschärft wird diese Vorgabe noch durch eine Revision des Strafrechts. Im September

2014 per Präsidialdekret beschlossen, stellt Paragraph 78 nun den Bezug von Geld und Sachleistungen aus dem Ausland grundsätzlich unter Strafe, sollten die Mittel dazu genutzt werden, die öffentliche Ordnung oder nationale Interessen zu gefährden. Bei Verstößen gegen diese, wiederum bewusst vage gehaltenen Bestimmungen drohen empfindliche Geld- und Haftstrafen – ägyptischen Staatsangestellten droht sogar die Todesstrafe.

Die dehnbare Formulierung des Paragraphen legt nahe, dass potentiell auch ausländische Journalisten oder Angestellte internationaler Unternehmen davon betroffen sein könnten. Hierzu zählen auch die deutschen politischen Stiftungen, die seit dem Urteil gegen die Konrad-Adenauer-Stiftung wegen illegaler Geldtransfers und fehlender Lizenz in Ägypten faktisch nicht mehr bestimmungsgemäß arbeiten können. Einige internationale Organisationen, wie Human Rights Watch oder die Carter-Stiftung, haben ihre Büros in Kairo mittlerweile geschlossen.

Schutz- und Machtlosigkeit der MRO

Ägyptische MRO verfolgen äußerst unterschiedliche Anpassungsstrategien, um sich innerhalb des restriktiven rechtlichen Rahmens ihre Handlungsfähigkeit zu bewahren. Angesichts der rechtlichen Grauzonen und der Gewissheit, dass selbst eine potentielle Klärung des institutionellen Status individuelle Mitglieder von MRO nicht vor Verfolgung schützen würde, führte die Fristsetzung nicht zur massenhaften Registrierung ägyptischer MRO. Während sich bis zum Ablauf der Frist nach Auskunft des Ministeriums landesweit etwa 45 000 NRO erfassen ließen, kam von Ägyptens großen Menschenrechtsgruppen bislang nur die Egyptian Initiative for Personal Rights (EIPR) Anfang 2015 dem Aufruf nach – indes nicht ohne anzukündigen, weiter auf eine demokratische Reformierung des Gesetzes hinwirken zu wollen.

Andere Gruppen wie etwa Al-Mawred al-Thaqafy stellten dagegen ihre Arbeit kurz

vor Ablauf der Registrierungsfrist ein; wiederum andere wie das CIHRS verlegten Teile ihrer Belegschaft ins Ausland. Einige Gruppen ignorierten die Frist schlichtweg. So verweist etwa das Arabic Network for Human Rights Information (ANHRI) auf den undemokratischen Charakter des NRO-Gesetzes und auf den bisherigen Status des ANHRI als Anwaltskanzlei. Diese Taktik verfolgen auch andere NRO, die sich zur Umgehung der Registrierungspflicht als Medienunternehmen, GmbHs oder Anwaltskanzleien anmelden – Bereiche, die deutlich weniger restriktiv reguliert sind. Dennoch bleibt unklar, ob dies die Organisationen von einer zusätzlichen Registrierung gemäß NRO-Gesetz entbindet. Letzten Endes liegt dies im Interpretationsspielraum des Ministeriums für Soziale Solidarität. Diesem bietet die Registrierungspflicht zudem die Möglichkeit, zivilgesellschaftliche Gruppen über ihren rechtlichen Status im Ungewissen zu lassen: Die 60-tägige Frist, binnen derer das Ministerium zu eingereichten Registrierungsanträgen Stellung nehmen soll, lässt sich aus administrativen Gründen willkürlich ausdehnen.

Die Option der Nichtregistrierung dürfte zudem zunehmend unattraktiv werden, seitdem das Ministerium im Juni 2015 damit begonnen hat, seine Drohungen wahrzumachen, gegen nicht registrierte NRO juristisch vorzugehen. Andererseits zeigt sich aber auch, dass selbst ein eindeutig geklärter Status keine ausreichende Sicherheit vor Strafverfolgung mehr bietet. So geriet etwa die Egyptian Democratic Academy (EDA) trotz ihrer fristgerechten Registrierung ins Visier strafrechtlicher Ermittlungen zu ihren Finanzierungsquellen – Seite an Seite mit den nicht registrierten Menschenrechtsorganisationen CIHRS, Hisham Mubarak Law Center und Egyptian Center for Economic and Social Rights.

Außergesetzliche Verfolgung

Wie begrenzt der Schutz ist, den ein geklärter rechtlicher Status verleiht, wurde umso deutlicher, als Anfang Juni 2015 erste fun-

dierte Zahlen zu dem relativ neuen Phänomen der außergerichtlichen Zwangverschleppungen veröffentlicht wurden. Nach Angaben der Gruppe Freedom of the Brave, die sich für die Rechte Inhaftierter einsetzt, wurden zwischen Anfang April und Anfang Juni mehr als 160 Menschen entführt. Egyptian Coordination for Rights and Freedoms (ECRF), ein Zusammenschluss von Anwälten, die den Verbleib verschwundener Muslimbrüder untersucht, identifiziert fast 1000 Vermisste seit Jahresbeginn 2015. Beide Organisationen verweisen zudem auf die rapide Zunahme von Entführungen – durchgeführt zumeist von Sicherheitskräften in Zivilkleidung auf offener Straße, bisweilen aber auch aus Privatwohnungen oder von den Campus staatlicher Universitäten. Bislang blieben Verschleppungen unliebsamer Bürger, wie zum Beispiel die des Bildjournalisten Omar Abdel Maqsooud, der im Herbst 2014 über die Misshandlung einer Frau in Polizeigewahrsam berichtet hatte, vielbeachtete Ausnahmen. Umso besorgniserregender ist daher die derzeitige Entführungswelle, die eine neue Dimension des Missbrauchs von Staatsgewalt markiert.

Während Dutzende weiterhin vermisst bleiben, wurden einige der Entführten mittlerweile freigelassen. Andere wurden in den ägyptischen Gefängnissen Tora, Al-Qanater und Al-Aqrab gesichtet. Mehrere Aktivisten wurden nach Bekanntwerden ihres Aufenthaltsorts auf der Basis einer Litanei konstruierter Beschuldigungen einem Haftrichter vorgeführt, um den Freiheitsentzug nachträglich zu legitimieren. Die vorgebrachten Anklagepunkte reichen dabei von der Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung oder verbotenen Organisation wie der 6. April-Bewegung über den Aufruf zum Generalstreik am 11. Juni bis hin zu Vandalismus oder Mord an Polizisten.

Vom Innenministerium, dem administrativ die Gefängnisse unterstehen, werden Entführungen entweder nicht kommentiert oder mit Verweis auf deren Illegalität kategorisch abgestritten. Dabei weisen selbst einzelne Vertreter des NCHR die primäre

Verantwortung für die Entführungen der Staatssicherheit zu, die dem Innenminister direkt zugeordnet ist. Für diese Deutung spricht unter anderem auch, dass die Fälle von Verschleppungen nicht auf einzelne Bezirke beschränkt sind, die unter die Jurisdiktion spezieller Gouverneure oder lokaler Polizeiwachen fallen, sondern ein landesweites Phänomen sind.

Die Zugriffsorte und die Zeugenaussagen über den Ablauf der Entführungen weisen auf einen hohen Grad an Professionalität und auf einen guten Informationsstand der Täter hin. Vor diesem Hintergrund ist es zunächst erstaunlich, wie wenig zielgerichtet die Verschleppungen sind. Zwar sind unter den Betroffenen auch einige bekannte Mitglieder der verbotenen 6. April-Bewegung und Führungskader der Bewegung »Studenten gegen den Coup«, die den Muslimbrüdern nahesteht. Andere Opfer lassen sich dagegen keiner verbotenen Gruppe zuordnen und waren mitunter seit längerem nicht mehr politisch aktiv. Emblematisch hierfür ist der Fall von Esraa el-Taweel. Die Fotografin, die sich seit einer Schussverletzung bei der gewaltsamen Auflösung von Protesten am Jahrestag der Revolution im Januar 2014 aus der Aktivistenszene zurückgezogen hatte, verschwand Anfang Juni 2015 gemeinsam mit zwei Freunden. Erst nach einer intensiven Suche von Verwandten und einer breiten Solidaritätskampagne in den sozialen Netzwerken wurde sie im Al-Qanater-Frauengefängnis identifiziert und daraufhin einem Strafverfolger vorgeführt.

Dass prominente Menschenrechtler und Journalisten bislang von Entführungen verschont blieben, ist kaum auf die Ineffizienz des Sicherheitsapparats zurückzuführen. Denn anders als die Ministerialbürokratien in Kairo arbeitet die Staatssicherheit höchst effektiv. Zwar wurde sie formal im März 2011 aufgelöst, sie wirkt jedoch mit großer Kontinuität beim Personal unter dem Dach des neugegründeten Heimatschutzes weiter. Das Ausbleiben tiefergehender Reformen im Sicherheitssektor seit 2011 ermöglichte es der Behörde, an die über Jahrzehnte gewachsenen geheimdienstlichen Struk-

turen und Informantennetzwerke der Mubarak-Ära anzuknüpfen. Dies zeigt nicht zuletzt die höchst effiziente Verhaftungskampagne gegen die Muslimbrüder nach der gewaltsamen Auflösung ihrer Protestlager in Rabaa al-Adawiya und Nahda Mitte August 2013 mit Hunderten Toten: Bis Mai 2014 gelang den Sicherheitskräften die Festnahme Tausender Sympathisanten und Mitglieder sowie der wichtigsten Führungskader der Bruderschaft und ihrer Verbündeten im Protest gegen das Sisi-Regime.

Differenzen in der Regimekoalition

Die punktuelle Zurückhaltung der Staatssicherheit gegenüber führenden Vertretern der nichtislamistischen Zivilgesellschaft deutet vielmehr auf Differenzen innerhalb des Regimes hin. Zwar bezieht die Armee als einflussreichster Akteur des Landes kaum Position und ist in die Repressionen nur indirekt über ihre Militärgerichtsbarkeit involviert, an die die Staatsanwaltschaft allein seit Oktober 2014 mehr als 2200 Zivilisten überstellt hat. Doch lassen sich über institutionelle Grenzen hinweg innerhalb der repressiven Trias aus Militär, Innerer Sicherheit und Judikative zumindest zwei Lager identifizieren, die hinsichtlich des Umgangs mit der Zivilgesellschaft divergierende Strategien verfolgen.

Das Ministerium für Soziale Solidarität, das Außenministerium und das Finanzministerium vertreten den Ansatz einer rechtlich gedeckten Einschränkung der Opposition. Sie stellen damit ein Gegengewicht dar zu den Befürwortern einer kompromisslosen außergesetzlichen Repressionspolitik. Ebenso wie das Präsidialamt drängen die Ministerien offenbar aus strategischen Erwägungen darauf, eine pluralistische Fassade aufrechtzuerhalten – insbesondere mit Blick auf die angestrebte Normalisierung der diplomatischen Beziehungen zu Ägyptens traditionellen westlichen Partnern. Überdies profitieren sie zum Teil von der NRO-Expertise bei der Bekämpfung von Korruption im Verwaltungsapparat und der Formulierung von Gesetzes-

vorlagen, so etwa bei der Verabschiedung eines Strafrechtsparagrafen gegen sexuelle Belästigung. Nicht zuletzt sind die NRO-Berichte über Verfehlungen des Sicherheitsapparats nützliche Instrumente bei potentiellen Konflikten mit den Institutionen der inneren Sicherheit.

Letztere wiederum lassen sich gemeinsam mit Staatssicherheit und Judikative als die treibenden Kräfte hinter der Repressionskampagne identifizieren. Recherchen belegen, dass die inneren Sicherheitsdienste mit großer Sorgfalt eine Reihe von Strafverfahren gegen NRO unter dem Verdacht der »Spionage unter dem Deckmantel zivilgesellschaftlicher Arbeit« und gegen oppositionelle Medien wegen »gezielter Fehlinformation« vorbereitet haben. Aktivisten bestätigen überdies die Existenz von Listen mit Organisationen und Individuen, die als potentielle Ziele der Strafverfolgung klassifiziert werden, und führen deren fehlende »Abarbeitung« primär auf Kreise um Sicherheitsberaterin Faiza Abu-l-Naga im Präsidialamt zurück, die Sanktionen des westlichen Auslands befürchten.

Dies dürfte auch erklären, weshalb sich die Entführungen bisher größtenteils auf Akteure aus dem Mittelbau zivilgesellschaftlicher Organisationen konzentriert haben. Deren Verfolgung erfährt deutlich weniger Aufmerksamkeit als die Verschleppung international vernetzter Menschenrechtsverteidiger. Auf diese Weise bleiben die außenpolitischen Kosten der Entführungen gering. Zudem ist staatliche Urheberchaft kaum belegbar. Wie schwierig sich eine unabhängige Überprüfung der Vorwürfe ägyptischer MRO gestaltet, zeigt sich unter anderem daran, dass der VN-Arbeitsgruppe zu erzwungenem oder unfreiwilligem Verschwindenlassen seit 2011 der Zugang zum Land verweigert wird. Gleichzeitig werden durch die Verschleppungen Fakten geschaffen, die schwer revidierbar sind. Werden Entführungen öffentlich, treten die unterschiedlichen Fraktionen innerhalb des Regimes nach außen geschlossen auf und leiten notfalls nachträglich Verfahren ein, um die Festnahmen zu legalisieren.

Nicht zuletzt wirken gezielte Entführungen präventiv, um Opposition allgemein zu unterbinden. Primärer Adressat der Verschleppungen ist nicht zwangsläufig das Opfer selbst. Die Entführung von ehemaligen Aktivistinnen wie el-Taweel sendet vielmehr das Signal, dass auch der Rückzug aus der Menschenrechtsarbeit de facto keinen Schutz vor Verfolgung bietet, ebenso wenig wie der Rechtsweg. Vor allem der Tod von Verschleppten, wie der des im Sinai ansässigen Aktivisten Sabry al-Ghoul oder des Studenten Islam Ateeto, entfaltet eine enorme Abschreckungswirkung.

Schwaches internationales Echo

Bestärkt werden die Hardliner in Ägypten auch dadurch, dass der schrittweise Übergang zu einer routinierten Repression auf internationaler Ebene bislang kaum negative Konsequenzen nach sich gezogen hat. Im Gegenteil: Politisch gewollte Großinvestitionen aus dem Ausland in die Energie- und Infrastruktur des Landes sowie die Wiederaufnahme von Militärhilfen und Projekten der Sicherheitskooperation bezeugen den Wunsch der westlichen Staaten nach einer Normalisierung der Beziehungen zum Sisi-Regime. Dieser Eindruck wird durch fragwürdige Maßnahmen wie die vorübergehende Inhaftierung des regimekritischen Al-Jazeera-Journalisten Ahmed Mansour in Berlin noch verstärkt, die eine enge Koordination der deutschen Behörden mit dem ägyptischen Sicherheitsapparat suggerieren. Auch die Staatsempfänge für Präsident Al-Sisi in Madrid, Berlin und demnächst in London rehabilitieren die ägyptische Diktatur auf dem internationalen Parkett und senden das Signal einer europäischen Priorisierung von Sicherheits- und Wirtschaftskooperation vor der Wahrung von Menschenrechten. Bei ihrem Besuch des Wirtschaftsgipfels in Sharm el-Sheikh im März 2015 sicherte die EU-Außenbeauftragte Federica Mogherini der ägyptischen Führung die fortwährende Unterstützung Europas zu, ohne die Menschenrechtslage zu thematisieren. Dort, wo Kritik geäußert

wurde, beschränkte sie sich meist auf die Missbilligung der Hunderte von Todesurteilen, die seit Sommer 2013 gegen Regimegegner ausgesprochen wurden, wobei sich selbst hier ein Gewöhnungseffekt eingestellt hat und die Verhängung immer neuer Urteile in Sammelprozessen keine nennenswerten diplomatischen Konsequenzen mehr zeitigt. Von Vertretern der ägyptischen Regierung wird jede Kritik routinemäßig mit Verweis auf die Gewaltenteilung abgewiegelt, ein Argument, das von internationalen Partnern trotz des Wissens um die politisierte Justiz in Ägypten oft unkritisch akzeptiert wird.

Handlungsoptionen für die deutsche und europäische Politik

Der repressive Ansatz der Behörden in Kairo wirkt dem erklärten deutschen und europäischen Interesse an einer Stabilisierung des Landes entgegen. Diese kann ohne eine lebendige Zivilgesellschaft, die die Interessen aller Bevölkerungssegmente vertritt und gute Regierungsführung fordert, kaum gelingen. Stattdessen bereiten die massive Verengung des öffentlichen Raums und das brutale Vorgehen des Sicherheitsapparats den Nährboden für politische Gewalt. Deren Eskalation ist dabei umso wahrscheinlicher, je stärker friedliche Ausdrucksformen von Opposition und gewaltlose Konfliktregulierungsmechanismen unterdrückt werden.

Deutschland und seine europäischen Partner sollten daher nicht bei der prinzipiellen Kritik an der Todesstrafe stehenbleiben, sondern auch konstruierte Anklagen und außergesetzliche Verschleppungen scharf verurteilen. Außerdem sollten sie die Führung in Kairo an der Achtung der Verfassung von 2014 messen, die Staatsbürgern Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit garantiert (Artikel 73 und 75) und staatliches Handeln an internationale Menschenrechtskonventionen bindet (Artikel 93), die Ägypten ratifiziert hat, wie den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte.

Keinesfalls sollten Deutschland und seine europäischen Partner mit den ägyptischen

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Institutionen der inneren Sicherheit kooperieren. Dies schließt explizit den Bereich der Terrorbekämpfung mit ein, solange Ägypten über vage Strafparagrafen auch friedfertige Oppositionelle als Terroristen verfolgt. Auch eine Zusammenarbeit mit der ägyptischen Staatssicherheit und den Behörden der inneren Sicherheit verbietet sich, solange diese Institutionen primär für die gravierenden Menschenrechtsverletzungen im Land verantwortlich zeichnen. Der Gedanke, dass diesen repressiven Tendenzen durch Training, Ausstattungshilfe oder Workshops beizukommen wäre, ist ebenso abwegig wie die Hoffnung, hierdurch Rechenschaftsmechanismen verankern zu können.

Stattdessen sollten gerade solche NRO in ihrer Arbeit unterstützt werden, die trotz des gestiegenen persönlichen Risikos weiter ein effektives Monitoring von Menschenrechtsverletzungen betreiben und damit eine Kontrollfunktion gegenüber dem Regierungshandeln übernehmen. Heute sind sie, neben wenigen unabhängigen Online-Redaktionen wie etwa dem Journalistenkollektiv Mada Masr, die einzige verlässliche Informationsquelle über Korruption, den Missbrauch von Staatsgewalt und andere systematische Verletzungen kollektiver und individueller Persönlichkeitsrechte.

Zwar wäre eine engere Abstimmung von Unterstützungsmaßnahmen auf den Bedarf und den rechtlichen Status der lokalen Organisationen unabdingbar, doch hat sich der Zugang zu ägyptischen MRO dramatisch verschlechtert. Diese fürchten einerseits den Vorwurf der Spionage, andererseits sind sie aufgrund der westlichen Annäherungspolitik an das Sisi-Regime gegenüber ausländischer Unterstützung skeptisch geworden. Die Revision des Strafrechts hat besonders die Möglichkeiten zur direkten Finanzierung von Projekten vor Ort stark eingeschränkt. Ausländische Partner riskieren, durch materielle Hilfe und finanzielle Zuwendungen letztlich erst den juristischen Vorwand für eine strafrechtliche Verfolgung der Empfänger zu liefern.

Gleiches gilt für indirekte Hilfen über die Vergabe von Dienstleistungsverträgen.

Kanäle zur Förderung der Zivilgesellschaft gibt es dennoch: So sollte geprüft werden, ob Möglichkeiten bestehen, vor Ort Räumlichkeiten für zivilgesellschaftlichen Austausch bereitzustellen, an denen es seit der Implementierung des Versammlungsgesetzes mangelt. Andernfalls könnten derartige Foren auch außerhalb Ägyptens geschaffen werden, um eine engere Abstimmung der bislang nur lose miteinander kooperierenden Aktivisten zu befördern. Flankierend könnten zur besseren Vernetzung Trainingsworkshops im Ausland angeboten werden, etwa zu den Bereichen Öffentlichkeitsarbeit und Rechtshilfe oder zum Thema Datenverschlüsselung und sichere Kommunikation. Vereinzelt existieren bereits bilaterale Kooperationen ägyptischer NRO mit Partnerorganisationen im arabischen Ausland. Viele äußern jedoch den Wunsch, sich stärker mit europäischen Gruppen auszutauschen – auch um zu vermeiden, dass sich eine kooptierte Fassaden-Zivilgesellschaft als Ansprechpartner des Westens etabliert.

Nicht zuletzt machen zivilgesellschaftliche Gruppen einen immensen Bedarf an professioneller Betreuung durch Psychologen und Therapeuten geltend. Annähernd alle MRO klagen über Belastungen und Personalausfälle aufgrund von Depressionen, Burn-Out und Traumatisierung durch persönliche oder vermittelte Leiderfahrungen. In den Frauenrechtsgruppen tritt noch eine Gender-Komponente hinzu, da Aktivistinnen ihre Gewalterfahrungen aus Angst vor sozialer Stigmatisierung häufig verschweigen. Hier sollte darüber nachgedacht werden, wie psychologische Betreuung angeboten werden kann. Nicht nur könnte dabei an die Erfahrungen des BMZ mit traumatisierten Bürgerkriegsopfern angeknüpft werden, auch dürfte die Unterstützung medizinischer und psychologischer Dienste aufgrund der technischen Natur dieser Hilfe auf weniger Widerstand auf Seiten der ägyptischen Behörden stoßen.